

AARON SCHNEIDER\*

BENJAMIN GOLDFRANK\*\*

# CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL COMPETITIVA: EL PT Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE RIO GRANDE DO SUL\*\*\*

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - [biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## INTRODUCCIÓN

Mucha hipérbole rodea la cuestión del Presupuesto Participativo (PP), especialmente tal como se lo practica en el estado situado en el extremo sur de Brasil, Rio Grande do Sul. Lanzado por el Partido de los Trabajadores (PT) en la capital del estado, Porto Alegre, en 1989 y luego a nivel estadual diez años más tarde, el PP incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del gasto gubernamental en inversiones. Esta práctica aparentemente inocua se tornó un foco de controversia para la administración del estado del PT (1999-2002), generando

\* PhD. en Ciencia Política, University of California, Berkeley, EE.UU. Profesor de la University of Sussex, Inglaterra. Research Fellow del Institute of Development Studies, University of Sussex. Autor de varios artículos publicados en revistas internacionales sobre presupuesto participativo y descentralización.

\*\* Profesor asistente de Ciencia Política en la Universidad de Nuevo México, México. PhD. en Ciencia Política por la University of California, Berkeley, EE.UU. Centra su interés como investigador y docente en el análisis comparativo de los procesos de democratización y movimientos sociales en la política latinoamericana y los gobiernos subnacionales.

\*\*\* Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel.

intensos reclamos de ambos lados. Aquellos opuestos al PT argumentan que el PP es un instrumento partidario, similar a los *soviets* leninistas, que lleva a la destrucción de la democracia representativa y abre el camino para el dominio de un partido único, si no el totalitarismo. Quienes apoyan al PT, mientras tanto, defienden al PP como un paradigma de democracia directa y redistribución para la izquierda global en su búsqueda de alternativas progresistas al neoliberalismo. Este artículo presenta un análisis más sobrio. Nos centramos en el PP como una institución política que, como muchas otras, tiene el propósito de privilegiar los intereses de ciertos grupos sociales a fin de hacer avanzar los objetivos partidarios, incluyendo el éxito electoral. En esta perspectiva, el PP no es ni una herramienta del totalitarismo ni una garantía de profundización democrática bajo un gobierno de izquierda. Se ha tornado, más bien, una parte normal de la competencia partidaria.

Con algunas excepciones (entre otros, Nylen, 2002; 2003a; Avritzer y Navarro, 2003; Cabannes, 2004), la mayor parte de la floreciente literatura académica sobre el PP se ha enfocado solamente en Porto Alegre, enfatizando sus efectos positivos sobre la democracia, sociedad civil, gobernabilidad, y provisión de servicios públicos (entre otros, Abers, 2000; Baierle, 1998; Baiocchi, 2001; Fedozzi, 1997; Marquetti, 2003; Navarro, 1997; Rhodes, 2003; Santos, 1998). Poco se ha escrito sobre el PP a nivel del estado, ya sea en Rio Grande do Sul (sin embargo ver Faria, 2003; y Goldfrank y Schneider, 2003) o en los pocos otros estados brasileños que intentaron el proceso pero con menos énfasis, tales como Rio de Janeiro y el Distrito Federal, o donde el PT terminó el proceso prematuramente, tales como Espírito Santo y Mato Grosso do Sul. Con este artículo esperamos contribuir de tres maneras: proporcionando una nueva perspectiva institucional sobre el PP, mejorando el conocimiento de las políticas a nivel de estado en Brasil, y presentando y analizando un conjunto único de datos cuantitativos de Rio Grande do Sul.

Luego de una breve descripción de cómo opera el PP, esta introducción delinea nuestro enfoque institucional y su particular relevancia para el proceso de presupuestar. En la siguiente sección esbozamos la historia del PP en Rio Grande do Sul y proponemos que realizar un análisis del PP en el contexto de la construcción de instituciones de tipo competitivo es la mejor manera de explicar las intensas reacciones al mismo a nivel del estado. Las siguientes secciones se valen del análisis cuantitativo para mostrar cómo el PT usó el PP en Rio Grande do Sul para crear una alternativa a las instituciones representativas tradicionales y para influir en las decisiones presupuestarias a fin de expandir su apoyo. Concluimos evaluando las limitaciones del PP como punto institucional central del proyecto

político del PT a la luz de la derrota del partido cuando intentó ganar la reelección en Rio Grande do Sul en 2002. Comparando las administraciones del PT de la ciudad con el nivel nacional, la conclusión refuerza nuestro argumento central: que el PP va más allá de profundizar la democracia. Se trata de construir instituciones para implantar ventajas partidarias.

## ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Tal como se lo practicó en Rio Grande do Sul de 1999 a 2002, el PP fue un proceso en el cual cientos de miles de ciudadanos se reunieron en asambleas abiertas y públicas para establecer prioridades de inversión para sus regiones individuales y el estado como un todo<sup>1</sup>. Las series anuales de reuniones comenzaban mucho antes del ciclo presupuestario legislativo, y tenían lugar a nivel local, municipal, y regional.

Durante las reuniones, los participantes debatían y votaban sobre qué políticas sociales, proyectos de infraestructura y proyectos de desarrollo económico debían priorizarse. Luego de establecer las prioridades presupuestarias, los participantes elegían delegados regionales, quienes a su vez elegían representantes para un consejo presupuestario estadual<sup>2</sup>. Tanto los delegados regionales como los consejeros estaduais seguían reuniéndose a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y decidir sobre cualesquiera cambios en las reglas que gobernaban el proceso. Los burócratas de estado sumaban las prioridades regionales para desarrollar un plan de inversión anual y servicios incluido en el presupuesto. En este plan, los recursos eran asignados a través de las regiones de acuerdo con una fórmula que incluye el tamaño de la población, la falta de infraestructura o servicios, y las prioridades elegidas. Una vez que el documento presupuestario final había sido aprobado por la legislatura del estado, el plan de inversión y servicios era distribuido a los delegados y consejeros presupuestarios. En el año siguiente, los delegados presupuestarios recibían una lista detallando cuánto de las inversiones y los servicios planeados habían sido efectivamente provistos, que usaban en combinación con sus observaciones de primera mano para evaluar

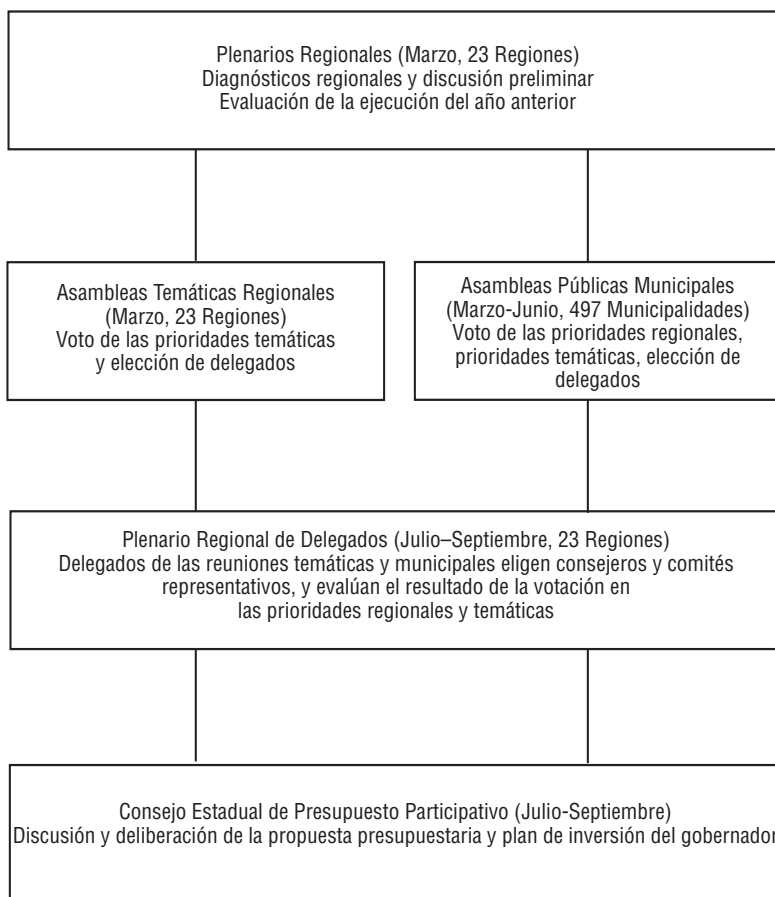
---

1 Para descripciones más abarcadoras del PP en Rio Grande do Sul, ver Faria, 2003 y Goldfrank y Schneider, 2003.

2 El consejo de presupuesto de estado también incluía una cantidad de miembros nombrados de cuerpos asesores regionales preexistentes llamados COREDES. Ver abajo para más información sobre COREDES.

el desempeño del gobierno y para cuestionar a los funcionarios gubernamentales directamente en las asambleas públicas.

DIAGRAMA 1  
VISIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Este modelo de PP difiere poco del usado en el más famoso caso de Porto Alegre. No obstante, el presupuesto estadual involucraba casi nueve veces los recursos de Porto Alegre, fue inmediatamente atacado por los oponentes partidarios, e incluyó casi 20 veces más participantes, alcanzando casi

400 mil ciudadanos en 2001<sup>3</sup>. A nivel estadual, entonces, el PP cobró mayores dimensiones, afectó más intereses y provocó reacciones políticas más fuertes. Entendemos la forma institucional y los resultados del PP en el estado como una creación instrumental en un contexto politizado.

## LA INSTRUMENTALIDAD POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES

Nuestro enfoque del PP pone de relieve el rol de las instituciones en la conformación del conflicto político. En términos formales, las instituciones son las reglas del juego que circunscriben las opciones, proveen incentivos, y determinan sobornos para diferentes actores. “El comportamiento se vuelve estable y sigue un patrón, o alternatively se vuelve *institucionalizado*, no porque es impuesto, sino porque es provocado” (Bates et al., 1998: 8, *itálicas nuestras*). Las instituciones tienen un importante rol causal en obligar a los actores políticos a gestionar el cambio social y proveer estabilidad. Los estatistas enfatizan la relativa autonomía de las instituciones estatales en términos de dar forma y dirigir a las fuerzas sociales (Evans et al., 1985), y los teóricos de la elección racional proveen herramientas rigurosas para analizar los incentivos y restricciones que las instituciones brindan a los actores políticos (Tsebelis, 1990: 18-47).

El presente proyecto observa de cerca cómo las instituciones evolucionan y cambian. Algunos toman la noción de instituciones como soluciones de equilibrio para dar a entender que las instituciones son soluciones funcionalmente eficientes que evolucionan automáticamente. Al menos a lo largo del tiempo, las instituciones más eficientes reemplazan a las menos eficientes (North, 1990; Gintis, 2000). El presente proyecto examina instituciones presupuestarias nuevas y aún en evolución en el contexto de sistemas de partidos caóticos. No está claro que haya un equilibrio estable, y es necesario enfatizar la naturaleza en disputa y contingente de las rutas hacia la estabilidad. En las situaciones competitivas del mundo real, rara vez hay un único equilibrio institucional; más bien, a menudo son posibles equilibrios múltiples. Lo que hace interesantes a las elecciones entre instituciones son los diferentes sobornos e incentivos que las mismas implican. Al elegir una u otra institución, algunos actores son incluidos y otros excluidos; el poder de algunos actores se expande mientras que el de otros decrece; y ciertos resultados se tornan probables mientras que otros se tornan imposibles.

---

<sup>3</sup> El presupuesto anual de Porto Alegre alcanzó casi un billón de reales a fines de la década del noventa, mientras que el de Rio Grande do Sul fue de aproximadamente nueve billones de reales; el número de participantes en el PP de Porto Alegre alcanzó a 20 mil en el año 1999.

En algunos contextos, entonces, las instituciones pueden ser vistas como creaciones intencionales que los actores eligen imponer, de una o varias alternativas de equilibrio. Los actores no eligen simplemente cualquier institución, eligen aquella que más favorece sus intereses. Este entendimiento sigue una rama de discusiones históricas comparativas que enfatiza la construcción de instituciones en momentos históricos particulares por parte de actores que intentan promover sus intereses (Thelen, 2003: 208-215). Tal como Knight (1992: 20) lo plantea, “el desarrollo institucional es una disputa entre actores para establecer reglas que estructuran resultados en pos de aquellos equilibrios más favorables para ellos”.

Los partidos intentan introducir aquellas instituciones que más privilegian su éxito electoral, ideológico, y político. Las instituciones estructuran la naturaleza del conflicto y modifican las cuestiones en disputa. Al hacerlo, pueden ayudar a los partidos a interpelar a diferentes sectores de la sociedad, capturar apoyo electoral, y volverse atractivos como socios para una coalición en contextos multi-partidarios. En el contexto de sistemas de partido débiles, los partidos que pueden reorientar los espacios institucionales de competencia pueden obtener ventajas en desmedro de sus rivales y polarizar la competencia partidaria a su favor. En las palabras de Schattschneider (1960: 69), “la política es la movilización de las predisposiciones”.

No adoptamos una visión funcionalista o fatalista de estas opciones. El diseño institucional no está predeterminado. Los actores políticos reconocen las implicancias para quien probablemente se beneficie (o resulte perjudicado) con las nuevas instituciones, y responden a ello. Todos los oponentes políticos pelean ferozmente para estructurar instituciones en formas que favorecen sus propios intereses y desfavorecen a sus oponentes. Los resultados están supeditados a las estrategias, tácticas y poderes relativos de diferentes actores, y a las instituciones ya existentes.

Tampoco sugerimos que la competencia por las instituciones es una práctica no democrática. Democracias completamente funcionales y establecidas redibujan los límites distritales, reforman reglas electorales, y crean (o destruyen) burocracias y procedimientos burocráticos. Todo ello cambia las reglas, actores y resultados de la competencia, y es perfectamente compatible con la práctica democrática. Nuestra elección del PP es intencional. El PP, y la lucha por su construcción e implementación, ofrecen una ventana a la forma en que los partidos estructuran la competencia para favorecer y promover sus intereses.

## LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS COMO MOVILIZACIÓN DE TENDENCIAS

Este enfoque de las instituciones presupuestarias devuelve los debates acerca del presupuesto a la literatura anterior. De manera bastante obvia, el presupuestar involucra acción partidaria directa tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, y proporciona recursos masivos para que los políticos se dirijan a sus defensores. Para la mayoría de los observadores, este tipo de manipulación política es vista como peligrosamente asociada con déficits, adjudicación equívoca de recursos, o peor aún (ver Alesina et al., 1996 para una revisión). Esta perspectiva ve al presupuestar como una labor técnica que requiere soluciones administrativas para proteger a los burócratas de la intromisión de los políticos. El aislamiento y la autonomía usados para minimizar la influencia de la política pueden alcanzar a labores tales como el control, la eficiencia, y el planeamiento a largo plazo del desarrollo<sup>4</sup>.

El presente proyecto devuelve a las instituciones presupuestarias a una posición explícitamente política. Esto deriva de una literatura más histórica que reconoce en las instituciones presupuestarias la lucha política por el dominio y el poder. En la temprana Europa occidental, los monarcas enfrentaban a rivales internos y externos, y la seguridad militar y el desarrollo nacional dependían de asegurar las rentas por impuestos y desarrollar una economía moderna. Los aportes por impuestos podían extraerse de las elites agrícolas, pero la estrategia más productiva y sustentable era tomar prestado o extraer de las recién ascendentes elites comerciales y urbanas.

Estos sectores eran más móviles, sin embargo, y sólo ofrecerían sus contribuciones en impuestos si se les garantizaba que el estado no escaparía con las ganancias ni se involucraría en aventuras militares insensatas (Ertman, 1997). Como garantía, las nuevas elites demandaron poder de supervisión sobre la cartera del ejecutivo. El mecanismo de supervisión fue proporcionado por las instituciones presupuestarias que operaban por medio de un parlamento representativo (Schick, 1995; Wildavsky, 1964). Las instituciones presupuestarias estables aseguraban un flujo confiable de ganancias al ejecutivo, y el debate al interior del parlamento aseguraba la recolección de dichas ganancias en una forma tal que preservaba los intereses a largo plazo de la naciente economía capitalista. En conclusión, las instituciones presupuestarias en los parlamentos tempranos afirmaron y promovieron el dominio de una nueva

---

<sup>4</sup> Los objetivos de control, eficiencia y planeamiento están tomados de Schick (1969), quien argumentó que en esa forma eran escritos los presupuestos, y que los actores con acceso al proceso conformaban los tipos de resultados de políticas posibles de emerger.

elite capitalista y yacen en el corazón del surgimiento de las instituciones modernas, capitalistas, democráticas (Tilly, 1992).

Las rivalidades políticas contemporáneas en los países en desarrollo son significativamente diferentes de las de la temprana Europa, pero algunos de los desafíos básicos son sorprendentemente similares. Los contribuyentes, a menudo por una buena razón, están alertas respecto del mal manejo de las rentas por parte del gobierno. Sólo ofrecerán sus impuestos si existen garantías institucionales de que las rentas no serán mal utilizadas. Para los partidos de izquierda, en particular, proporcionar garantías institucionales es doblemente difícil. Querrían ir en pos de políticas progresistas, pero históricamente han sido incapaces de combinar estos objetivos con una administración pública limpia y fiscalmente responsable que pueda apaciguar a los sectores medios nerviosos. Las instituciones presupuestarias podrían jugar un rol en calmar las preocupaciones de los sectores medios a la vez que promueven una agenda progresista.

## RIVALIDADES POLÍTICAS EN BRASIL

Los desafíos para los partidos de la izquierda en Brasil son especialmente agudos debido a una sociedad dividida que está entre las más desiguales del mundo. Las rivalidades políticas entre la izquierda y otros intereses también son exageradas por un sistema de partidos extremadamente permisivo. En 1985, Brasil emergió de 21 años de gobierno militar en el cual la competencia partidaria estaba permitida pero altamente regulada y frecuentemente manipulada para privilegiar a los aliados del régimen (Mainwaring y Scully, 1995: 387-398; Lamounier y Meneguello, 1986). Luego de la democratización, las reglas relativas a los partidos fueron abiertas a todos, incluyendo bajos umbrales para el voto, boletas de listas abiertas proporcionalmente representativas, y escasos límites respecto del cambio de partido o las alianzas. El resultado fue un sistema de partidos extremadamente fragmentado y volátil.

Mainwaring y Scully observaron que “Brasil podría ser un caso único de subdesarrollo partidario en el mundo” en el cual el sistema de partidos es “incipiente”, los partidos “débiles”, y la democracia “débil” (Mainwaring y Scully, 1995: 354). Más aún, en todos los niveles de gobierno, nacional, estadual y municipal, el ejecutivo casi siempre depende de una coalición de partidos de tipo *patchwork*\* en la legislatura, lo que hace difícil la elaboración de políticas de manera estable.

En este contexto, las reglas institucionales han jugado un rol importante en la administración del conflicto. A pesar del incipiente sistema de partidos, una cantidad de observadores ha señalado que

---

\* N. del T.: Hecha a base de parches.



mucho parecería lograrse (Melo, 2002). Cuando más improbable se lo considera, los partidos operan con un orden sorprendentemente manejable para construir coaliciones legislativas y administrar la elaboración de políticas a nivel nacional. Entre las reglas institucionales que aparecen para proporcionar orden, los jefes de bancada controlan a sus miembros, el procedimiento parlamentario dicta la agenda, y un ejecutivo fuerte usa su autoridad de veto y poder de decreto (Cheibub et al., 2002; Figueiredo y Limongi, 1999). Los líderes nacionales han usado tales instituciones para remendar coaliciones conjuntamente y para “salir del paso” ante desafíos mayores tales como el ajuste fiscal (Kingstone, 2000).

A pesar de esta atención a las instituciones en la gestión del conflicto político en Brasil, pocos las han examinado en términos de los *tipos* de partidos que favorecen o las *agendas* que promueven. Esto se vuelve más notable cuando uno considera que luego de que ganó el poder nacional en 2002, el izquierdista PT heredó la mayoría de las mismas instituciones que los partidos de centro y de derecha habían estado operando antes. Adicionalmente, el PT enfrenta restricciones fiscales que limitan el espacio para las maniobras (Samuels, 2003). Quizás no de manera sorprendente, el PT ha sido incapaz de promover gran parte de su agenda progresista, y ha perdido rápidamente aliados partidarios a su izquierda.

Traemos la noción de conflicto político a nuestra consideración del PP. Esta nueva institución era parte de la estrategia electoral del PT y la agenda de política progresista en Rio Grande do Sul. El diseño del PP debilitó las fortalezas institucionales de los oponentes, movilizó a viejos y nuevos defensores, y promovió las prioridades del gasto progresista. Otros partidos reconocieron la amenaza. Intentaron invalidar al PT con nuevas instituciones presupuestarias propias, e intentaron deslegitimar a las instituciones presupuestarias participativas instaladas en 1999. La experiencia del PP en Rio Grande do Sul puede iluminar la forma en que los partidos diseñan instituciones para favorecer sus agendas de políticas y perspectivas electorales, y provee una excelente ventana para observar los desafíos particulares que enfrenta la izquierda.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL COMPETITIVA

El origen del PP es una cuestión controvertida. Los detractores del PT apuntan a experiencias participativas con la elaboración del presupuesto anteriores a Porto Alegre durante la transición de Brasil a la democracia en las cuales las elecciones ejecutivas directas en ciudades capitales y estados precedieron las elecciones directas a presidente. La participa-

ción era parte del “encuadre maestro” de movimientos sociales y partidos políticos de oposición durante esta transición (Hochstetler, 2000: 166), y en muchas ciudades los políticos locales trataron de promover el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos municipales (Lesbaupin, 2000: 41-45). En Rio Grande do Sul, el competidor más directo para la postura de crear el PP es Bernardo de Souza, quien introdujo un programa participativo como alcalde de la segunda ciudad más grande del estado, Pelotas, a principios de la década del ochenta, mientras era miembro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)<sup>5</sup>. El predecesor del PT en Porto Alegre, el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), también implementó algunos programas participativos. El alcalde del PDT incluso envió una propuesta de ley al consejo de la ciudad delineando un proceso en líneas generales similar al PP (Abers, 2000: 40-42). En la literatura académica y entre la mayoría de los brasileños que han oído acerca del PP, sin embargo, este está asociado con Porto Alegre y con el PT. Es allí, bajo el auspicio del PT, que la práctica ha durado por más tiempo, ganó premios internacionales al planeamiento urbano, y casi indiscutiblemente ayudó al PT en sus victorias electorales ininterrumpidas. Nuestro propósito en esta sección no es resolver el debate acerca de los orígenes del PP (o respecto de qué partido o ciudad lo implementa mejor), sino presentar su historia como una historia de repeticiones de la construcción de instituciones por parte de partidos políticos en competencia.

En otras palabras, si bien el PP en Pelotas, Porto Alegre y otros lugares sin duda busca promover la participación ciudadana como un principio de democracia o buen gobierno, también sirve a intereses partidarios. Como mínimo, el partido que introduce el PP puede intentar posicionarse en las campañas electorales como el “más participativo, más democrático”. De manera menos obvia, los partidos podrían intentar diseñar instituciones de PP que sirvan a las necesidades de su electorado, debiliten a sus oponentes, los ayuden a ganar nuevos seguidores, y otorguen legitimidad a sus decisiones en el gobierno. Los líderes partidarios no anuncian públicamente este tipo de intenciones, por supuesto, y de hecho intentan evitar toda referencia a partidos políticos y objetivos partidarios al interior del PP. En Brasil, donde los partidos políticos generalmente son vistos con hostilidad, la apariencia de ser partidario en el PP anularía los esfuerzos de un partido por presentarse como par-

---

5 De Souza, ahora diputado estadual por un partido diferente (PPS), afirma haber dado inicio a “la primera y más completa experiencia de presupuesto participativo en Brasil (y América)” en su página web <[http://www.al.rs.gov.br/anaais/49/Deputados/bernardo/curriculo\\_bernardo.htm](http://www.al.rs.gov.br/anaais/49/Deputados/bernardo/curriculo_bernardo.htm)>. Para más sobre tempranas experiencias de participación en Brasil ver Baiocchi (2003: 7-8) y las referencias allí incluidas.

ticipativo y democrático. Por ende, el uso descarado del PP para el reclutamiento partidario, el hacer campaña o distribución resultaría contraproducente, y es generalmente desdeñado<sup>6</sup>. Nuestra revisión de las experiencias de PP en Porto Alegre y Rio Grande do Sul sugiere que los objetivos partidarios, si bien no son perseguidos de manera evidente, están no obstante presentes en el diseño de la institución. Estos objetivos se volvieron cada vez más claros con el tiempo, a medida que los principales partidos de centro e izquierda compitieron por el dominio regional en rondas sucesivas de construcción institucional.

Con partidos de derecha relativamente débiles<sup>7</sup>, la disputa en estas rondas involucró principalmente a tres partidos que competían alrededor del mismo espacio ideológico de centro-izquierda y en líneas generales por los mismos electorados de clase media y clase baja: el PT, el PMDB, y el PDT. Inicialmente, en la década del ochenta y principios de la del noventa, los dos últimos gozaban de mucho más apoyo que el PT. Ambos poseían raíces locales más profundas. El PMDB había evolucionado a partir del único partido legal de oposición durante la dictadura militar (1964-1985) y ganado la gobernación en 1986 y nuevamente en 1994. El PDT afirmaba ser la continuación de la tradición obrera de la era de Goulart (*trabalhista*) en Rio Grande do Sul. De hecho, el fundador del PDT, Leonel Brizola, había sido alcalde de Porto Alegre en la década del cincuenta y gobernador estadual en la década del sesenta. El líder estadual del PDT luego de la transición democrática fue Alceu Collares, y él también ganó los puestos de alcalde (1986-1988) y gobernador (1991-1994). A fines de la década del ochenta, el PDT era casi indiscutiblemente el partido más importante en el estado, con apoyo tanto en la capital (donde el PMDB era débil) y el interior (donde el PT era débil). Este fue el contexto político en el que el PT implementó el PP en Porto Alegre.

## PRIMERA RONDA: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE (PT)

Cuando Olívio Dutra del PT empezó su administración municipal en 1989, ni él ni el partido tenían un plan determinado para introducir

---

6 Ver Nylen (2003: 109-115) para una discusión sobre cómo el PT evitó usar el PP como una herramienta directa para reclutar, hacer campaña o distribuir recursos en Belo Horizonte y Betim.

7 Los partidos de centro-derecha y derecha (el PTB, el PFL, y el PDS y sus sucesores) en Porto Alegre eran particularmente débiles, siempre con menos de un tercio del consejo. A nivel del estado tenían más apoyo, con varios diputados estaduais y federales y un gran número de alcaldes y concejales de la ciudad. Sin embargo, después de 1982, ningún partido de derecha se acercó siquiera a ganar el cargo de gobernador, excepto como miembro menor de una coalición.

medidas participativas. El diseño del PP de Porto Alegre evolucionó gradualmente e involucró una cantidad de actores, incluyendo administradores de la ciudad y activistas comunitarios (Fedozzi, 1997: 132-146; Goldfrank, 2002: 30-40). Una cuestión del diseño en la cual la administración de Dutra insistió, sin embargo, fue que las reuniones y votaciones del PP fueran abiertas al público, en vez de restringidas a los líderes de asociaciones barriales. Baiocchi (2004) argumenta que esta confianza en los “no organizados” fue una de las claves del éxito del PP en Porto Alegre, y más importante aún, sugiere por qué el PT no quería privilegiar a las asociaciones barriales al interior del PP. Planteado de manera simple, un partido diferente –el PDT– tenía lazos más fuertes con las asociaciones barriales, incluyendo la posición dominante dentro de la asociación local de asociaciones barriales<sup>8</sup>. El PT tenía algunos puntos de apoyo en estas asociaciones, pero recibió más apoyo de los movimientos comunitarios menos formalizados, a los cuales el partido no quería excluir.

Insistir en que el PP fuera abierto sirvió asimismo a otro propósito: distinguir la versión del PT de gobierno participativo de la de la administración del PDT en Porto Alegre. Cuando Collares era alcalde, el PDT había implementado una cantidad de experiencias limitadas asistiendo a programas participativos de auto-ayuda basados en asociaciones barriales; no había logrado dar empuje a, o implementar, un proyecto de ley participativo más amplio, que los líderes de las asociaciones habían apoyado a pesar de sus preocupaciones porque tampoco respondía a sus demandas de toma directa de decisiones en cuestiones presupuestarias relativas a la ciudad como un todo (Baierle, 1992: 84-90; Baiocchi, 2004). Por lo tanto, mantener abierto al PP simultáneamente previno que la fuerza del PDT en las asociaciones barriales dominara a la nueva institución participativa, y cortejó a los líderes de las asociaciones con su promesa de más poder para la toma de decisiones.

La conexión directa entre el ejecutivo municipal y la población provista por el PP también tuvo la ventaja de evitar al consejo municipal, donde el PT tenía sólo un tercio de las bancas. Si bien la elaboración del presupuesto es principalmente una prerrogativa del ejecutivo en Brasil (en todos los niveles de gobierno), la legislatura puede proponer enmiendas y/o rechazar el presupuesto. En Porto Alegre, el PP proporciona a las decisiones presupuestarias del ejecutivo legitimidad adicional, o, menos generosamente, instila un cierto temor en los concejales de la ciudad que pudieran querer hacer enmiendas. Un estudio

---

8 Para un argumento similar, ver Goldfrank (2003: 32-33).

de una ONG local mostró que varios concejales de la ciudad creían que el PP le quitaba a la rama legislativa su autoridad (Cidade, 1996).

Luego de algunos años durante los cuales la administración de Dutra superó problemas fiscales heredados y empezó a llevar adelante proyectos de alcantarillado y pavimentación de calles priorizados en reuniones del PP, varios miles de ciudadanos estaban participando anualmente, y el PT pudo destacar al PP en su exitosa campaña para la elección municipal en 1992. Bajo el siguiente alcalde del PT, Tarso Genro (que había sido delegado del alcalde Dutra), el PP se expandió para incluir la participación sobre una base temática –en torno a cuestiones tales como desarrollo económico, transporte y atención de la salud– así como su base barrial original. Tal como argumenta Baiocchi (2004), esta modificación fue diseñada para atraer a más profesionales de clase media con intereses especializados, pero cuyas necesidades de infraestructura básica ya habían sido satisfechas. Abers (2000: 84-85) parece sugerir que la decisión de Genro de expandir el PP –aprobada por los participantes del mismo– fue motivada también por cargos de la oposición en la campaña de 1992 de que la administración del PT sólo había hecho cambios pequeños y había descuidado proyectos más grandes que abarcaran a la ciudad toda. Luego de esta modificación, la cantidad de participantes creció y su perfil cambió, con un aumento de los participantes de clase media con mayor educación, con lazos con sindicatos, asociaciones profesionales y partidos políticos (Baiocchi, 2004), si bien la gran mayoría seguía siendo pobre, trabajadora, y con más bajos niveles de educación (Cidade, 1999).

Fue a mediados de la década del noventa que el PP en Porto Alegre empezó a convertirse en un modelo, ganando reconocimiento local e internacional. Otras administraciones de ciudades en manos del PT empezaron a ver al PP de Porto Alegre como un caso exitoso (Nylen, 2000: 135), las primeras tesis académicas sobre el PP se escribieron en portugués (ver Giacomoni, 1993; Schmidt, 1994; Fedozzi, 1996), y los primeros artículos laudatorios se publicaron en inglés (ver Tavares, 1995; Abers, 1996). En la Conferencia de Naciones Unidas de 1996, Hábitat II, el PP de Porto Alegre fue nombrado como una de las “mejores prácticas” en planeamiento urbano. El PT ganó las elecciones municipales de ese año en la primera ronda por un amplio margen (55% del voto válido comparado con 22% para el rival más cercano), y el PP fue considerado como una contribución al éxito del partido. Para entonces, las encuestas de opinión sugerían que aproximadamente el 75% de los residentes de la ciudad había escuchado hablar del PP, con más del 15% habiendo participado al menos ocasionalmente en reuniones del mismo. Entre quienes habían oído hablar del PP, el 83%

creía que había influido en las elecciones de 1996<sup>9</sup>. En la imaginación popular, al menos, el PP se había vuelto una parte importante del atractivo electoral del PT.

Para el final de la década, el PT había derrotado al PDT y el PMDB en Porto Alegre de manera decisiva, y construido un amplio electorado compuesto de un cruce de clases, puede argumentarse que con la ayuda del PP. Más aún, el PT había ganado varias otras ciudades principales en Rio Grande do Sul e implementado el PP allí también (ver Silva, 2003). A nivel del estado, sin embargo, los rivales del PT estaban desarrollando nuevas instituciones presupuestarias propias.

## SEGUNDA RONDA: COREDES Y CONSULTA POPULAR EN RIO GRANDE DO SUL (PDT Y PMDB)

En las administraciones del estado del PDT y el PMDB –1991-1994 y 1995-1998 respectivamente– los gobernadores adoptaron métodos crecientemente participativos para la toma de decisiones presupuestarias. El gobernador Collares, del PDT, dividió al estado en 22 regiones y creó Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) para generar propuestas para el presupuesto anual. Uno de los principales objetivos fue reducir las desigualdades regionales. La administración del PMDB bajo Antônio Britto adaptó el COREDES y agregó la “Consulta Popular”, en la cual los votantes podían elegir qué propuestas del COREDES deberían ser incluidas en el presupuesto. Estas nuevas instituciones diferían sustancialmente de la versión del PT del PP. Varios líderes del PDT y el PMDB consideraron al PP como una afrenta no sólo a la democracia representativa y especialmente a los concejales de la ciudad electos, sino a la sociedad civil organizada también; esto es, las asociaciones barriales, empresariales y profesionales legalmente reconocidas. El PP, en esta visión, es inconstitucional y permite, con su formato abierto, que los activistas del PT dominen las asambleas y manipulen las decisiones hechas de acuerdo con los intereses del partido<sup>10</sup>.

En contraste con el PP, los COREDES estaban basados en organizaciones sociales y políticas previamente existentes. Específicamente, miembros del COREDES en cada región podían incluir delegados estatales y federales, alcaldes, presidentes del consejo de la ciudad, representantes de universidades y de la sociedad civil organizada (Bandeira,

---

9 Estos datos están tomados de Amostra (1996: 22, 27, 30), una compañía de encuestas públicas en Porto Alegre que ocasionalmente desarrolla encuestas para el gobierno de la ciudad. Para más resultados de encuestas y una discusión del PP y las elecciones en Porto Alegre, ver Goldfrank (2002: Capítulo 5).

10 Ver Giusti Tavares (2000) y Dacanal (1999) para esta línea de crítica del PP y del PT en Rio Grande do Sul en general.

1999: 35). Este modelo estaba más en línea con las propuestas basadas en asociaciones barriales del PDT en Porto Alegre bajo Collares. También podría argumentarse que el modelo del COREDES aprovechó la gran cantidad de delegados estaduais y federales, alcaldes y concejales de la ciudad pertenecientes al PDT en todo el estado<sup>11</sup>. De manera sugestiva, el COREDES en la región metropolitana de Porto Alegre (donde el PT era más fuerte) fue el último en formarse, recién en 1996, cinco años después de que Collares alentara la implementación de los primeros COREDES y dos años después de que fueran establecidos por ley (Bandeira, 1999: 34).

Según Bandeira (1999: 38), durante la administración de Collares, el experimento del COREDES llevó a una “frustración creciente” porque muy pocas de las propuestas regionales fueron implementadas. Muchos de los COREDES dejaron de funcionar. Bajo Britto, la administración del PMDB intentó revitalizar los COREDES, promoviendo sus funciones de planeamiento del desarrollo a largo plazo por sobre las propuestas de presupuesto anual, que de todos modos seguían siendo rechazadas en la asamblea estadual<sup>12</sup>. Muchos de los COREDES empezaron trabajando sobre objetivos de largo plazo, especialmente aquellos con fuerte participación universitaria, pero el COREDES recibió poca atención de Britto hasta su último año en el cargo, 1998 (Bandeira, 1999: 45-49). En ese año el gobierno de Britto cambió el COREDES organizando una Consulta Popular en cada región. Los votantes podían elegir cinco proyectos de entre diez a veinte propuestas del COREDES para su inclusión en el presupuesto del estado de 1999. Según la ley que establecía la Consulta Popular, no menos del 35% de las inversiones anuales del estado serían asignadas de acuerdo con la Consulta Popular (lo que en la práctica significaba alrededor del 1% del presupuesto total del estado para 1999). Estas inversiones se distribuirían en las 22 regiones a fin de favorecer a las partes más pobres del estado. Casi 380 mil ciudadanos votaron en la Consulta Popular, o aproximadamente el 6% del electorado del estado (Bandeira, 1999: 43, 45).

---

11 El PDT tenía una de las tres más grandes delegaciones de diputados, alcaldes y concejales de la ciudad junto con el PMDB y el más grande partido conservador (que tuvo tres nombres diferentes en las décadas del ochenta y el noventa: PDS, PPR, y más recientemente PPB). Para el tamaño de las diversas delegaciones de los partidos y un análisis de la dinámica del sistema de partidos en Rio Grande do Sul de 1940 a 1990, ver Giusti Tavares (1997).

12 Según Marquez (1998: 46), la asamblea estadual aceptó sólo cuatro de las propuestas del COREDES en 1996 y apenas seis en 1997 de varios cientos por año. Para la cantidad de propuestas para los presupuestos de 1997 y 1998, ver Bandeira (1999: 42).



Para los seguidores del PMDB, el COREDES y la Consulta Popular podrían ser vistos como la continuación del compromiso histórico del partido con la democracia representativa, la igualdad social y la participación ciudadana, correspondientes a sus raíces como la oposición legal durante la dictadura. Para los seguidores del PT, la Consulta Popular fue simplemente una estratagema para la elección estadual de 1998, en la cual Britto habría de enfrentar a Dutra del PT en una repetición de la cerrada carrera de 1994. En esta visión, la Consulta Popular fue una respuesta al éxito del PP en Porto Alegre y una pobre imitación, en la cual un COREDES dominado por una elite controlaba el proceso e impedía la genuina participación popular.

Lo que no debería pasarse por alto aquí es que, así como el PP en Porto Alegre jugó a favor de las fortalezas del PT, el modelo del COREDES benefició al PMDB. Junto con sus aliados de la derecha, el PMDB controlaba la gran mayoría de diputados estaduais y federales, alcaldes y concejales de la ciudad, que predominaban en el COREDES. Para fines de 1990, el equilibrio en el sistema de partidos en Rio Grande do Sul estaba cambiando, con la declinación del PDT y el ascenso de –y una alianza entre– el PMDB y el PPB (un descendiente del partido oficial de gobierno durante la dictadura). En el período 1997-2000, estos últimos dos partidos controlaban 300 de las 467 municipalidades del estado. El PT tenía sólo 27 ciudades, pero estas incluían a la mayoría de las más pobladas. Para la carrera electoral a gobernador en 1998, había emergido una clara polarización entre una coalición liderada por el PMDB en el centro-derecha y una coalición liderada por el PT en la izquierda. El PDT fue reducido al 5% del voto, que transfirió mayormente a la coalición del PT en la segunda ronda de la elección, ayudando a asegurar una victoria por un mero punto porcentual. Fue en este punto que la competencia por los modelos de PP se tornó en conflicto abierto, y la retórica del debate se volvió rimbombante.

### TERCERA RONDA: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN RIO GRANDE DO SUL (PT)

Como había ocurrido en las primeras dos rondas de construcción institucional, después de que el PT ganó la elección de 1998, la administración Dutra intentó diseñar un PP a nivel estadual para beneficio del partido. El equipo de Dutra esencialmente trató de transferir el modelo de PP de Porto Alegre al estado<sup>13</sup>. Esto significó ignorar al

---

13 Hubo unas pocas modificaciones para adecuar las dimensiones del PP a nivel del estado, incluyendo un estrato adicional de representación, menos reuniones y voto computarizado.



COREDES, donde los oponentes del PT eran fuertes, y llamar a asambleas públicas abiertas en cada una de las municipalidades del estado, en las que los miembros del COREDES no disfrutarían de una posición privilegiada. En cambio, empleados del Gabinete de Relaciones Comunitarias del gobernador habrían de coordinar las asambleas. En tales contextos, por supuesto, seguidores del PT –como por ejemplo el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST), la Confederación Central de Trabajadores (CUT), y el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA)– serían más bienvenidos de lo que lo habían sido en el COREDES. Los ciudadanos no organizados tendrían más voz también. Así, al igual que en Porto Alegre, el PP proporcionó un vínculo directo entre el ejecutivo y la población, pasando por alto tanto la rama legislativa, donde el PT otra vez era minoría, como aquellas organizaciones preexistentes que habían sido favorecidas por administraciones anteriores.

Sin embargo, la victoria electoral del PT y su intento de construir el proceso de PP que vislumbraba provocaron una intensa reacción de los otros partidos más grandes y de miembros del COREDES. La administración de Dutra y el PP fueron atacados en al menos cuatro formas<sup>14</sup>. El COREDES casi inmediatamente rompió relaciones con el gobierno estadual. Bajo el auspicio de la legislatura del estado, los partidos de la oposición dieron comienzo a una nueva institución participativa, el Foro Democrático, que consistía en asambleas públicas separadas coordinadas por diputados del estado y basadas en el COREDES y los Comudes (Consejos de Desarrollo Municipal). El Foro Democrático tenía la clara intención de preservar el poder de las instituciones representativas del estado. De hecho, el proyecto de ley que creó el Foro Democrático fue construido y aprobado con la ayuda del COREDES, la Unión de Concejales de la Ciudad y la Federación de Municipalidades. Tercero, a pesar del hecho de que el PDT había apoyado a Dutra e incluso sostenido varias posiciones en el gabinete del estado, el ex gobernador Collares demandó a la administración de Dutra por uso inapropiado de fondos del estado en el PP. Un fallo inicial de la corte (luego revertido) prohibió al estado financiar reuniones del PP o pagar a empleados del estado para que asistieran a ellas. Como resultado, los aliados de la administración –la CUT, el MST, el MPA y las organizaciones de la iglesia orientadas a la izquierda– crearon un comité para defender al PP. Estos grupos, junto con el pequeño número de alcaldes y concejales de la ciudad del PT, ayudaron a financiar y organizar reuniones del PP en el año 2000. Su presencia domi-

---

14 Este párrafo se basa en análisis más detallados en Faria (2003) y Goldfrank y Schneider (2003).

nante sólo agregó peso a los cargos de la oposición ante los medios acerca de la naturaleza partidaria del PP.

La línea final de ataque fue precisamente a través de los medios informativos y la prensa popular. Una ola de editoriales y libros aparecieron comparando al PT en Rio Grande do Sul con los nazis alemanes y los comunistas soviéticos y describiendo al PP como una práctica totalitaria (ver, entre otros, Dacanal, 1999; Giusti Tavares, 2000; Lorenzoni, 2000; Rosenfield, 2002). El argumento general en estos textos sostiene que el PP es un poder ilegal, controlado por el PT, paralelo al estado democrático, que el partido usa en un intento de socavar y eventualmente suplantar las instituciones representativas legales. Si bien estos trabajos bordean –e intentan favorecer– la histeria, es cierto que algunas facciones del PT originalmente vieron al PP como un espacio de construcción de embriones de una revolución y que el partido ha seguido confiando en principios constitucionales más allá de la codificación estricta para justificar el status legal del PP<sup>15</sup>. Mientras que una legislación detallada gobernaba al COREDES y la Consulta Popular, el PP es “auto-regulado”, en el sentido de que cada año los participantes y funcionarios de gobierno deciden cualquier cambio en las reglas internas (*regimento interno*).

La reacción de la oposición en última instancia forzó a la administración de Dutra a modificar su propuesta original de PP. Para apaciguar al COREDES, cada uno recibió dos bancas en el consejo presupuestario estadual (mientras que los participantes en el PP elegían a los otros 160 miembros), el calendario anual fue revisado de modo tal que las asambleas regionales para crear lineamientos precedieran a las asambleas municipales, y los miembros del COREDES fueron invitados a ayudar a coordinar todas las reuniones del PP (Faria, 2003; Goldfrank y Schneider, 2003: 169). En intentos ulteriores de ablandar a la oposición, Dutra aceptó implementar las propuestas de presupuesto seleccionadas en la Consulta Popular de la administración anterior y envió a su secretario de presupuesto a presenciar las reuniones del Foro Democrático de la legislatura. Las relaciones con el COREDES mejoraron con su incorporación al PP, pero los ataques partidarios a la administración del estado del PT continuaron en la legislatura y los medios, alcanzando alturas afiebradas durante la campaña electoral municipal de 2000, luego de la cual el PT ganó Porto Alegre por cuarto término consecutivo, se expandió a 35 ciudades en Rio Grande do Sul, y ganó otras cinco capitales de estado, más que ningún otro partido en Brasil.

---

15 Luego de dieciséis años de PP en Porto Alegre, la mayoría de las facciones partidarias reconocen que no está acelerando la revolución, y algunas facciones ortodoxas critican al PP como una fuerza moderadora (Goldfrank, 2003: 30-31).

Para el año 2000, las administraciones del PT en Porto Alegre y Rio Grande do Sul se habían tornado importantes puntos de referencia. Nacionalmente eran vistas por los líderes partidarios y algunos de la prensa como “vidrieras” para el PT, especialmente en vistas a la carrera presidencial de 2002. Ganaron notoriedad internacional al iniciar el Foro Social Mundial (FSM), un encuentro anti-neoliberal de decenas de miles de activistas de movimientos sociales en respuesta al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. Los coordinadores del FSM eligieron Porto Alegre como la ciudad anfitriona, precisamente por el potencial del PP como modelo para alternativas de izquierda. Bernard Cassen (1998), fundador de la organización francesa Attac, propuso la ciudad después de ensalzar al PP como “un experimento en democracia directa como ningún otro en el mundo” en el influyente periódico que edita, *Le Monde Diplomatique*. Como escribiera otro arquitecto del FSM (y líder intelectual del PT): “debido al éxito de una política pública, Porto Alegre fue sostenida como la ‘capital mundial de la esperanza’...” (Sader, 2003). Dejando las exageraciones de lado, Porto Alegre albergó al FSM de 2001 a 2003, y será la ciudad anfitriona en uno de cada dos años a partir de 2005.

La tercera ronda de construcción institucional competitiva terminó, entonces, con la glorificación del PP por parte de la izquierda, y su denigración por parte de la derecha. Ambos lados vieron al PP como una contribución al éxito del PT en Porto Alegre y Rio Grande do Sul. Sin embargo, en las elecciones de 2002, el PT perdió la gobernación en Rio Grande do Sul a pesar de llevar al estado a votar al candidato presidencial Luis Inacio “Lula” da Silva. Antes de analizar esos resultados, las siguientes secciones examinan el PP en Rio Grande do Sul con mayor detalle. El análisis empírico muestra por qué las instituciones del PP son atractivas para la izquierda y amenazantes para los competidores por razones programáticas y, hasta un punto, electorales.

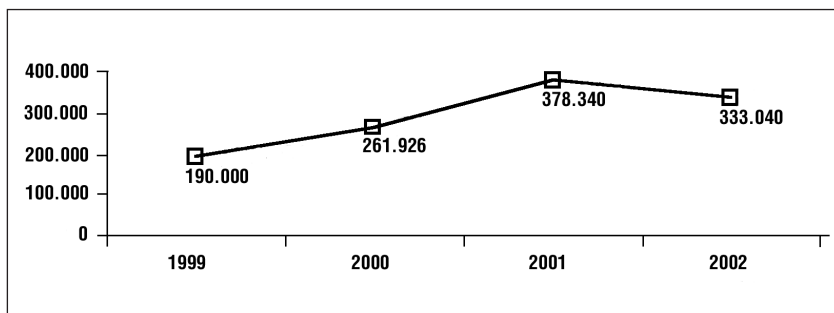
## DEFENSORES CENTRALES Y FORTALEZAS DE LA OPOSICIÓN

La mayoría de los observadores de Porto Alegre acuerdan en el hecho de que allí el PP involucra participación directa, transparencia y redistribución progresiva (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2001; Fedozzi, 1997; Navarro, 1997; Santos, 1998). Puede argumentarse que estos elementos estaban presentes en Rio Grande do Sul en el período 1999-2002 también, pero este estudio encuadra estos impactos en el contexto de una feroz competencia partidaria para construir instituciones favorables a los beneficiados y perjudiciales para la oposición. Uno de los objetivos del PT con el PP a nivel estadual fue debilitar la

capacidad de la legislatura para bloquear los programas del gobernador. La oposición tenía la mayoría en la legislatura, y la ley presupuestaria brasileña requiere que el ejecutivo busque aprobación legislativa para un plan de cuatro años, una Ley de Directivas anual que establece el marco para el presupuesto, y un presupuesto anual. Una medida del grado en que el ejecutivo ganó ventaja en el proceso presupuestario fue la cantidad de enmiendas presupuestarias presentadas. En 1997, los legisladores propusieron más de 17 mil enmiendas al presupuesto. En 1999, el primer año con PP, presentaron sólo 1.099 (Souza, 2000: 6). Al dar al presupuesto el matiz de la aprobación popular, era más difícil para los legisladores enmendarlo.

La habilidad de Dutra para afirmar que tenía la aprobación popular habría de depender del nivel de participación. Si nadie participaba, Dutra difícilmente podría afirmar que poseía la confianza directa de los ciudadanos. Las estadísticas iniciales sugieren que hubo entusiasmo por el proceso, y un entusiasmo aparentemente creciente. En 1999, el primer año del PP, 178 mil personas participaron. Para 2001 los números aumentaron a 378 mil, casi el 7% del electorado. En 2002, activistas centrales al partido explicaron que estaban ocupados dedicando su tiempo a las elecciones de 2002, pero sin embargo 330 mil personas participaron también.

FIGURA 1  
PARTICIPACIÓN EN ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO



Es difícil saber si esta expansión en la participación realmente ayudó a proteger a Dutra de los ataques de la legislatura. Nylén (2002: 133-138; 2003a: 116), entre otros, ha demostrado que las reuniones de PP en municipalidades en otros estados mayormente atrajeron a miembros del PT y activistas de la sociedad civil. Para responder a las acusaciones de que se trataba simplemente de una estratagema partidaria, el PP debería expandir la participación más allá de los seguidores principales del PT.

Idealmente, uno podría estudiar cada una de las reuniones y descubrir qué tipo de ciudadanos eran más proclives a participar<sup>16</sup>. Dado que esta información no está disponible, optamos por la segunda posibilidad: observar detenidamente las características de diferentes municipalidades. Como indica la Tabla 1, las municipalidades de Rio Grande do Sul presentan un cierto rango de características socio-económicas, y hay evidencia de diferencias geográficas en las opiniones políticas. La tabla también muestra algunas de las tendencias a lo largo del tiempo en los niveles promedio cambiantes de participación y apoyo al PT.

TABLA 1  
CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES PROMEDIO  
SOCIO-ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

	Promedio	Desviación promedio	Observaciones
Participación en el presupuesto 1999	6,86	6,85	492
Participación en el presupuesto 2002	14,54	15,62	471
Mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos 1999	13,69	14,85	441
Tasas de analfabetismo 1999	93,93	3,50	471
Membresía PT 1999	2,05	2,75	471
Membresía PT 2002	1,73	1,35	497
Fortalezas de la oposición 1999	Municipalidades en las que el PT ganó menos del 15% del voto de la asamblea legislativa		321 de 471
Fortalezas de la oposición 2002			204 de 497

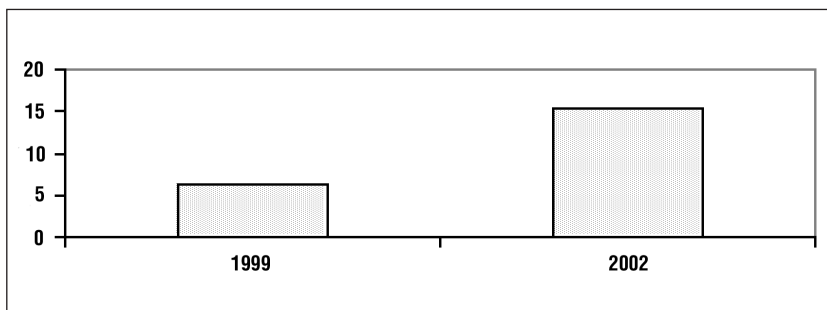
Desagregamos esta información por municipalidad para estudiar tendencias de una a otra municipalidad y a lo largo del tiempo en más detalle. En 1999, las municipalidades con altos niveles de membresía en el PT pueden interpretarse como electorados principales. Una regresión de dos variables de la membresía en el PT y la participación en el primer año de las reuniones de presupuesto mostró una relación estadísticamente significativa y positiva. Por cada aumento del 1% del electorado en la membresía del PT, el porcentaje del electorado que participó en las reuniones de presupuesto aumentó en 1,08<sup>17</sup>.

16 Escrutinios de reuniones de 1998 a 2002 en Porto Alegre han mostrado que la mayor proporción de participantes fue atraída de asociaciones barriales (30%), tenía un nivel educativo inferior al elemental (37%), y poseía un ingreso inferior a dos salarios mínimos (31%). Para más detalles, ver Gomes et al. (2003).

17 Para todas las regresiones usamos errores estándar ajustados según White para corregir la potencial heterogeneidad entre municipalidades. Para la regresión de la membresía en el PT sobre participación, el coeficiente de membresía fue 1,08 y el error estándar consistente fue ,264 estadísticamente significativo con un 99,9% de probabilidad.

Esta relación sugiere que los niveles iniciales de participación eran guiados por los principales seguidores del PT. Para construir una respuesta viable a los ataques de los oponentes partidarios, el apoyo debería expandirse a las fortalezas de los oponentes. Un modo de verificar si esto ocurría consistió en observar si las instituciones presupuestarias estaban estimulando la participación en lugares en los cuales el PT era débil. Tomamos las fortalezas de los oponentes como aquellos lugares en los que el PT obtuvo menos del 15% del voto en las elecciones de la asamblea legislativa. En 1999, la participación en las municipalidades donde la oposición era fuerte era mucho menor que donde el PT había tenido una proyección razonable. Para 2002, las instituciones del presupuesto habían penetrado las fortalezas de la oposición, y la participación ahí no era diferente de la participación en ningún otro lugar; no había diferencia estadísticamente significativa entre las fortalezas de la oposición y otras municipalidades<sup>18</sup>. Una representación gráfica de la participación incrementada en las fortalezas de la oposición muestra algo similar. En las fortalezas de la oposición donde el coto para la asamblea había sido menor al 15%, la participación aumentó del 6,34% a 15,27% del electorado de 1999 a 2002.

FIGURA 2  
PARTICIPACIÓN PROMEDIO EN FORTALEZAS DE LOS Oponentes



<sup>18</sup> Esta vez pusimos en funcionamiento la misma regresión con una variable cero para municipalidades con muy bajo apoyo para los baluartes opuestos al PT. En 1999, el coeficiente de baluartes de la oposición fue -1,48 con un error estándar consistente de ,68 estadísticamente significativo con un 99,9% de probabilidad. Para 2002, la relación era estadísticamente insignificante.

## PROPICIANDO UNA AGENDA PROGRESISTA

La extensión de la participación hizo más que fortalecer la mano del ejecutivo frente a la legislatura. Las instituciones participativas también ayudaron a legitimar las prioridades progresistas del PT, tales como la inversión a favor de los pobres y el gasto social, lo que ayuda a explicar su atractivo para la izquierda. Hubo límites a la orientación progresista, sin embargo, ya que cualquier gobierno subnacional estaría limitado por restricciones constitucionales a las actividades y restricciones fiscales a la cantidad de recursos a su disposición. Adicionalmente, las decisiones participativas tuvieron un impacto directo sólo sobre el presupuesto de inversiones, que estaba limitado por el peso de los costos en ese momento, tales como pago de deuda, personal y pensiones. Sin embargo, las decisiones fiscales que emergieron del PP enfatizaron un estado activista, priorizaron los servicios sociales, y orientaron la inversión a las necesidades de las clases más bajas.

Muchas características político-institucionales orientaron las decisiones hacia estas alternativas progresistas. Como dijimos antes, las instituciones del PP asignaron fondos a lo largo de las regiones de acuerdo con una fórmula que dio a las áreas pobres mayor peso y automáticamente distribuyó inversiones en esas regiones.

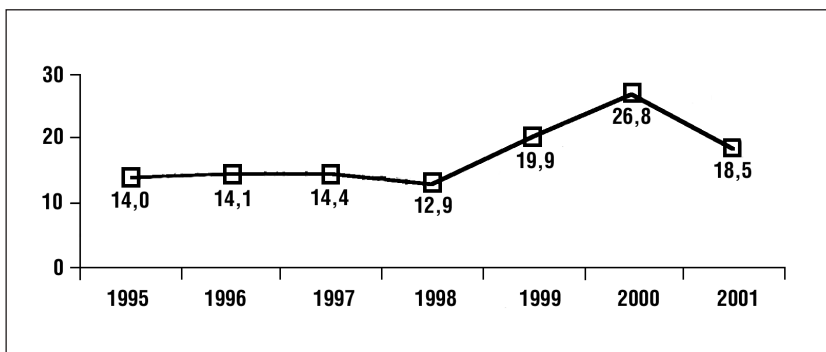
Adicionalmente, las áreas con más alta participación también fueron favorecidas, en parte mediante el incorporar la participación en la fórmula para la asignación, y en parte sumando votos en una forma que favorecía a las regiones con los más altos niveles de participación. No se da automáticamente el caso de que favorecer a las regiones con alta participación resulte en asignaciones progresistas, pero en Rio Grande do Sul las asambleas presupuestarias eran a menudo integradas mayormente por quienes ya se orientaban a políticas progresistas y apoyaban al PT. Los grupos de la sociedad civil vinculados al PT eran a menudo los más organizados y capaces de movilizar apoyo. Grupos como el MST, la CUT y el MPA enunciaron sus demandas colectiva y directamente en las asambleas públicas, y sus cantidades pudieron hacer girar decisiones tomadas de acuerdo al voto de la mayoría.

La toma de decisiones participativa también creó un contexto que favorecía las preferencias de políticas de los líderes del PT que prestaban servicio en la administración del estado. En las reuniones de presupuesto, los funcionarios de gobierno explicaron al público cuánto había disponible en los cofres públicos, cuánto podría dedicarse a los servicios públicos, y cuáles eran las posibles estrategias para aumentar la inversión pública. Las elites políticas de otros partidos no tuvieron ese tipo de acceso privilegiado.

La combinación de una fórmula de asignación que priorizaba las áreas pobres, mayor acceso para grupos organizados con gran mem-

bresía, y mayor espacio para que los administradores de izquierda defendieran sus preferencias en términos de políticas, significó que los presupuestos decididos en instituciones participativas estaban orientados hacia estrategias fiscales progresistas. Comparaciones con el período anterior proveen evidencia de un movimiento hacia un mayor énfasis en el gasto gubernamental progresista (ver Figura 3)<sup>19</sup>. Durante la administración 1995-1998, el gasto en funciones progresistas promedió un 14% del total del gasto. Bajo la administración del PT, luego de la implementación del PP, tal gasto promedió el 22% del gasto total.

FIGURA 3  
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL



La atención a las prioridades progresistas es especialmente digna de destacar bajo condiciones de tensión fiscal tales como las recientemente experimentadas en Brasil, incluido Rio Grande do Sul. En 2000, por ejemplo, el gobierno estadual fue capaz de desembolsar un promedio de sólo 88,5% de los fondos que habían sido asignados a cada órgano. Sin embargo, en las áreas críticas de salud y educación, la performance del gobierno mejoró luego de comenzado el PP. Los proyectos educativos completados aumentaron del 63% en 1998 al 83% en 1999, y los de salud lo hicieron del 72% al 87%<sup>20</sup>.

19 Los datos para estos números provienen del Tribunal de Contas (varios años).

20 Los datos para estas cifras provienen del Tribunal de Contas (varios años). En 2000, ver p. 298, 301, y 1999, p. 346, 349. Desafortunadamente, ediciones posteriores del *Parecer Prévio* del Tribunal de Contas no reportan esta cifra, haciendo imposible evaluar si este cambio fue de largo plazo.



Una de las formas en que el Partido Obrero aseguró el apoyo para las prioridades progresistas fue movilizando a los votantes pobres. Como antes, es difícil saber exactamente quién estaba participando en las reuniones. Sin embargo, se puede tomar la tasa de mortalidad infantil como un indicador de la cantidad de gente pobre en una municipalidad. Sin importar la presencia de oponentes y apoyos centrales, la tendencia fue que las municipalidades con grandes cantidades de gente pobre mostraron tasas crecientes de participación a lo largo del tiempo. En 1999, el primer año del PP, las tasas de mortalidad infantil no estaban relacionadas con la participación; las municipalidades con más gente pobre no eran ni más ni menos proclives a mostrar altos niveles de participación. Para el último año del PP, las municipalidades caracterizadas como pobres eran más proclives a mostrar más altos niveles de participación. En 2002, manteniéndose otros valores estables, por cada aumento de una unidad en el índice de mortalidad infantil, el porcentaje del electorado participante aumentaba en siete<sup>21</sup>.

Algunos podrían sugerir que el aumento en el gasto progresista provino de factores no relacionados con el PP, tales como nuevas reglas federales que establecen mínimos obligatorios para el gasto social. De ser este el caso, todos los estados hubieran mostrado un aumento similar en dicho gasto. De hecho, datos de la Secretaría del Tesoro Nacional indican que de 1998 a 1999 el aumento promedio en el gasto social fue del 1,15%, y 11 (de 27) estados disminuyeron el porcentaje gastado en servicios sociales<sup>22</sup>. Rio Grande do Sul empezó por debajo de los niveles mínimos y aumentó aún más; el mínimo para el gasto en salud, por ejemplo, fue establecido en 10%. Es posible que gobiernos liderados por el PT hubieran implementado programas progresivos en cualquier circunstancia, pero las instituciones participativas les dieron una oportunidad de legitimar estas políticas en contacto directo con los ciudadanos.

## EXPANDIÉNDOSE A TRAVÉS DE SECTORES

Podría no resultar particularmente sorprendente el hecho de que el PT buscó construir instituciones que pudieran contrarrestar ataques de la legislatura y movilizar a los votantes pobres. Más sorprendente aún, también había evidencia de que los sectores medios disminuyeron su oposición con el tiempo. En 1999, las municipalidades variaron en términos

---

21 Esta vez la regresión fue controlada para la membresía en el PT y los baluartes de la oposición mientras testeábamos el impacto de nuestro índice de pobreza. En 1999, la relación con el índice de pobreza fue insignificante, pero para 2002 el coeficiente era .65, y el error estándar consistente era .33 significativo al nivel de 95%.

22 Ver <[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca\\_virtual/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp)>.

de su proporción de residentes de clase media, tomada aquí según la indican los niveles de alfabetización. Manteniéndose estables otros valores, en el primer año, por cada aumento del 1% en la tasa de alfabetización, el porcentaje del electorado participante disminuyó en 0,16<sup>23</sup>. Para 2002, las municipalidades de clase media estaban participando en una tasa igual a la de otras municipalidades; no había diferencia significativa entre las municipalidades con clases medias considerables y el resto.

Mientras que la agenda progresista adoptada por el PT ofrecía una atracción comprensible para los participantes de las clases bajas, la participación del sector medio no es tan fácil de entender. En Porto Alegre, por ejemplo, los residentes de clase media no habían sido atraídos por la promesa de infraestructura básica que movilizó a los votantes pobres a asistir a las reuniones barriales. En cambio, prefirieron las reuniones temáticas, que apelaban a las sensibilidades del sector medio respecto del planeamiento a nivel de la ciudad, y a cuestiones simbólicas tales como participación, transparencia y probidad.

Había elementos del proceso del PP estadual que también atraían a los sectores medios. Primero, el PP estaba limitado al presupuesto de capital, lo cual proporcionaba la certeza de que aun una expansión de las inversiones progresistas no habría de afectar funciones del estado ya cubiertas por los gastos vigentes, tales como los salarios del personal del estado de clase media. Adicionalmente, para porciones de las clases medias preocupadas por controlar la corrupción gubernamental, el potencial para monitorear las finanzas del estado mediante informes abiertos y transparentes era particularmente importante.

El PP también atraía a los sectores medios sobre la base de una eficiencia mejorada. Algunos podrían sospechar que la presión directa y las demandas regionales dañarían la capacidad administrativa al dispersar el control sobre las decisiones (Alesina et al., 1996)<sup>24</sup>. La asignación eficiente de recursos, después de todo, ya era difícil en el contexto de la inflación, sorpresas fiscales tales como depresiones económicas y proyectos que sobrepasaban su costo esperado. En Rio Grande do Sul, el PP coincidió con una mayor eficiencia administrativa en términos de la posibilidad de predecir el gasto y los ingresos del estado. En comparación con años anteriores, el proceso de PP produjo un presumpues-

---

23 El modelo de regresión fue controlado para los baluartes de la oposición, porcentaje de membresía en el PT e índice de pobreza. Para 1999, el coeficiente del tamaño de la clase media, indicado por las tasas de alfabetización, era -,21 con un error estándar consistente de ,07 significativo al nivel de 99,9%. En 2002 no había relación estadísticamente significativa.

24 Alesina et al. (1996) argumentan que el control es ejercido más eficientemente por las instituciones presupuestarias que centralizan el poder.

to que incluía estimaciones más precisas de gastos y sumas percibidas (ver Figuras 4 y 5 abajo)<sup>25</sup>. La precisión de los gastos mejoró levemente, de un promedio de 17,3 puntos porcentuales a 12,6, mientras que la precisión respecto de las sumas percibidas aumentó de un promedio de 28,3 puntos porcentuales a sólo 5,4.

FIGURA 4  
SUMA GASTADA COMO PORCENTAJE DE LA SUMA PLANIFICADA

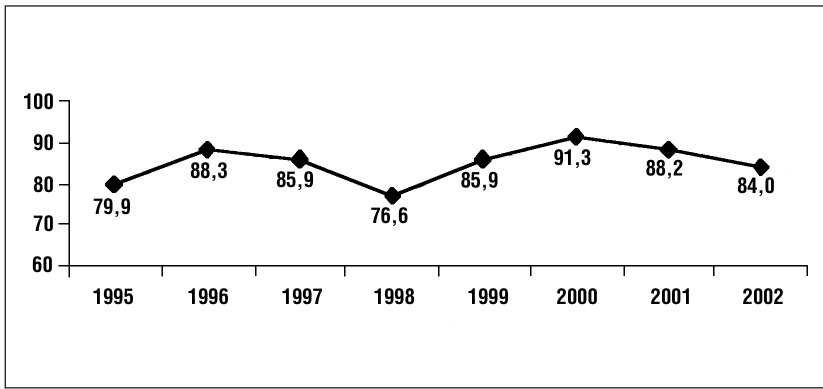
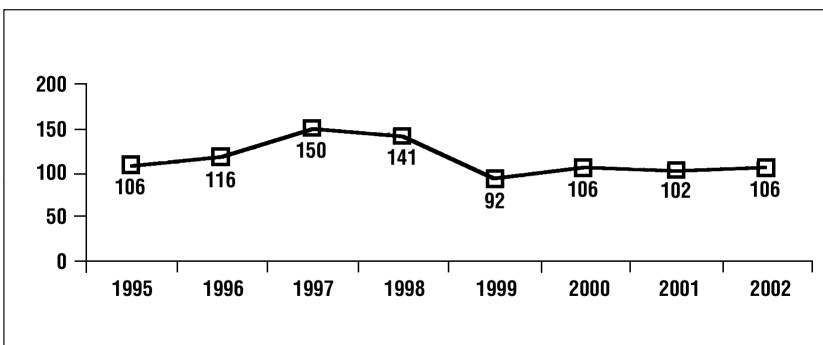


FIGURA 5  
SUMA PERCIBIDA COMO PORCENTAJE DE LA SUMA PLANIFICADA



<sup>25</sup> Datos para estas cifras provenientes del Tribunal de Contas (varios años).

## CONCLUSIÓN: LÍMITES A LA SOSTENIBILIDAD Y FUTURA EXPANSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Cuando el PT llegó al poder en Rio Grande do Sul en 1999, buscó promover un proyecto progresista y se tornó la fuerza política hegemónica en el estado, al igual que lo había hecho en la capital del estado. Uno de los mecanismos principales para consolidar ese proyecto fue la innovación institucional del PP. El PP movilizó a los principales simpatizantes del PT, los votantes pobres y los sectores medios a través de vinculaciones directas con el ejecutivo y promesas de redistribución y transparencia. Estos vínculos directos debilitaron la base institucional de los oponentes en la Asamblea estadual a la vez que construyeron apoyo para las prioridades de gasto progresistas del partido. En parte, el proyecto del PT fue exitoso. De hecho, en sí misma, la participación directa de cientos de miles de ciudadanos en las asambleas presupuestarias es un logro destacable. Y al PT le fue bien en las elecciones municipales de 2000, ganando más votos que ningún otro partido. Sin embargo, el fracaso en 2002, cuando no ganó la reelección en el legislativo, plantea preguntas acerca de la sostenibilidad del PP y de su utilidad para promover los objetivos partidarios. La discusión de estas cuestiones también arroja luz sobre por qué el partido no ha logrado adoptar reformas del estilo del PP a nivel nacional tal como algunos funcionarios del partido lo han propuesto y como figuraba incluso en la plataforma de Lula<sup>26</sup>.

Para entender la sostenibilidad del PP debemos volver a la noción de construcción institucional competitiva. Como queda claro a partir de la historia del PP presentada anteriormente, la lucha respecto de quién participa, y cómo, se intensificó durante la administración del estado por parte del PT. En los debates de la campaña a gobernador de 2002, los candidatos de la oposición dejaron claro que de resultar electos dismantelarían o bien reformarían por completo el PP, retornando a los modelos previos de COREDES y Consulta Popular. Esto es exactamente lo que la nueva administración del PMDB ha hecho, en lo que podríamos considerar una cuarta ronda de construcción institucional. En el contexto de una arena partidaria competitiva, en la cual sucesivos partidos en funciones modifican las reglas a su favor, la sostenibilidad del PP depende de ganar las elecciones. En la mayoría de los casos, cuando el partido que introdujo el PP es eliminado mediante el voto, este desaparece también (ver Nylen, 2003b).

---

26 Para el PP en el “programa de gobierno” de Lula, ver el ítem 3 en <[http://www.lula.org.br/obrasil/programa\\_int.asp?cod=36](http://www.lula.org.br/obrasil/programa_int.asp?cod=36)>.

Una mirada a las elecciones de 2002 revela la gran vulnerabilidad de usar el PP como una estrategia para atraer o consolidar nuevos electorados. La misma consiste en que un PP exitoso requiere salud fiscal. Por un lado, los sectores medios probablemente sólo acepten políticas progresivas si se les ofrece un clima de inversión seguro e impuestos limitados. En ciertas formas, el PT pudo jactarse de una performance ejemplar; la economía del estado creció a una tasa mayor que Brasil como un todo durante los años 1999 a 2002, la tasa de desempleo de Rio Grande do Sul cayó, y hubo cosechas record<sup>27</sup>. Sin embargo, en otras formas, la performance fiscal del PT se deterioró. Un superávit anual de 403 millones de reales en 1997 y 1998 revirtió en un déficit promedio de 627 millones de reales de 1999 a 2001, y sólo en 2002 fue posible un pequeño superávit de 145 millones. Además, los ingresos del estado ascendieron sigilosamente de un promedio del 6,5% del GDP durante el gobierno de Brito al 7,25% del GDP durante el gobierno de Dutra. Parte de esto reflejó el aumento general en el esfuerzo impositivo que se estaba dando a nivel nacional, pero el estado estaba aumentando el propio, como lo muestra el 25% de aumento en el principal impuesto controlado por el estado<sup>28</sup>. Adicionalmente, la administración de Dutra dio marcha atrás respecto de los incentivos fiscales para Ford para la construcción de una planta automotriz que el gobierno anterior había prometido, perdiendo, por ende, a un gran inversor. Finalmente, la reputación del partido de transparencia fiscal y probidad fue destrozada cuando unas conversaciones grabadas revelaron a miembros de la administración del PT aparentemente haciendo la vista gorda respecto de los círculos de apuestas ilegales (*jogo do bicho*) que habían apoyado al partido. La oposición jugó un sabio juego legislativo, iniciando múltiples investigaciones que mantuvieron estas cuestiones expuestas al público.

Por otro lado, los sectores de clase pobre y trabajadora están ansiosos por ver nuevas inversiones en infraestructura, particularmente calles, hospitales y escuelas, que sólo son posibles en grandes cantidades con suficientes ingresos. Brito había generado ingresos adicionales mediante la privatización de bienes del estado. Estos fondos daban cuenta del 14% de sus ingresos durante sus últimos tres años. Dutra se negó a achicar el estado como un intercambio ilusorio de activos por dinero en efectivo, y reunió sólo el 2% de sus ingresos a partir de la privatización. En última instancia, esto significó que la

---

27 Ver el sitio oficial económico y estadístico de Rio Grande do Sul, <[http://www.fee.tche.br/PIB\\_2002/grafico.htm](http://www.fee.tche.br/PIB_2002/grafico.htm)> y *Veja* (2001; 2002).

28 Estas cifras están tomadas de datos de la Fundación para Economía y Estadísticas (FEE) <<http://www.fee.rs.gov.br>> consultados el 14 de julio de 2004.

administración tenía menos dinero para saldar la deuda del estado con el gobierno nacional, y menos dinero para nuevas inversiones<sup>29</sup>.

Los votantes respondieron a la performance combinada de la administración del PT con un patrón interesante. En 2002, el PT ganó el más voluminoso contingente de diputados estaduais y federales, se procuró el primer senador del estado para el partido, y le dio a Lula una amplia mayoría en la elección presidencial. Sin embargo, para la elección a gobernador, como hemos señalado, los votantes rechazaron al candidato del PT.

Sin duda el PP no fue la única causa de la derrota del PT en la elección a gobernador<sup>30</sup>. Entre otras cosas, los índices de aprobación de Dutra nunca fueron altos, y el partido no logró asegurar el apoyo del PDT en la segunda ronda de elecciones como lo había hecho en la campaña anterior. Aun así, un estudio de los patrones de gasto sugiere una forma en la que el PP debilitó la campaña del PT. Si bien recompensaron a otros candidatos del PT con sus sentimientos generales acerca del partido, los votantes hicieron al candidato a gobernador responsable por la performance del PP.

En una lucha interna que quizás reflejaba algún reconocimiento de la vulnerabilidad de Dutra, el partido cambió de candidato optando por Tarso Genro, por entonces a mitad de un período que había prometido completar como alcalde de Porto Alegre. Esto puede haber creado problemas propios para los votantes de Rio Grande do Sul, que fruncen el cejo ante la deslealtad, y no resolvió las vulnerabilidades provocadas por el PP. La participación había aumentado las expectativas de proyectos de obras públicas y tornó a estas promesas de inversión más transparentes. Sin duda todos los partidos políticos generan expectativas con sus promesas de campaña de políticas sociales y proyectos de obras públicas, pero con el PP estas expectativas son mucho más grandes y más profundas, dado que los participantes mismos eligieron las políticas y proyectos específicos. Cuando esas expectativas se quebraron, lo sufrió el candidato a gobernador del PT.

Testeamos esta tendencia en un modelo de voto municipal para el candidato a gobernador del PT en 2002. Para testear el impacto de las

---

29 Datos de las privatizaciones tomados del website del Tesoro Federal <<http://www.fazenda.stn.gov.br>>.

30 Para una discusión más completa de los problemas políticos del PT durante el período gubernamental 1999-2002 y sus errores en la campaña de 2002, ver Goldfrank y Schneider (2003). Para análisis interesantes de la derrota del partido, ver Selvino Heck, "Brasil: antes de Lula e depois de Lula presidente" en <[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=2737](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=2737)> y Marcos Rolim, "Por que ganhamos o Brasil e perdemos o Rio Grande do Sul?" en <<http://www.rolim.com.br/2002/index.php>>. Aquí estamos más interesados en el impacto marginal del proceso de PP.

expectativas quebradas, medimos la diferencia entre las inversiones prometidas en cada municipalidad y las inversiones de hecho completadas para 2002. Para ser más realistas, usamos sólo el criterio más estricto para medir las inversiones de hecho. Sólo se tuvieron en cuenta proyectos en los cuales se había gastado dinero. Los proyectos aprobados, en proceso de análisis técnico, contratados y en proceso no fueron tomados en cuenta puesto que el estado aún podría dar marcha atrás respecto de sus compromisos y los votantes podrían estar conscientes de esta posibilidad<sup>31</sup>.

Un simple examen de las municipalidades sugiere que las expectativas quebradas cuentan parte de la historia de la declinación en el apoyo al PT en 2002. El valor promedio de promesas no cumplidas fue de 58 reales, y el rango fue de -166 a 1.347 reales<sup>32</sup>. En el modelo de voto para el candidato a gobernador del PT, controlamos la membresía al PT, que parecía el más obvio pronosticador del voto del PT. Una vez que controlamos esta variable, a cada 100 reales prometidos pero no invertidos correspondía una caída del 0,56% del voto a favor del PT. En Porto Alegre solamente, el número de votos perdidos previsto fue superior a 5 mil. Dado que el candidato del PT perdió en la segunda vuelta por sólo cinco puntos porcentuales (52,7 a 47,3%), esta diferencia podría haber sido importante. La Tabla 2 muestra los coeficientes e integridad de las estadísticas adecuadas para este modelo.

TABLA 2  
DETERMINANTES DEL PORCENTAJE DE VOTO  
A GOBERNADOR DEL PT POR MUNICIPALIDAD

Variable	Coficiente (error estándar consistente)
Expectativas quebradas (diferencia entre inversiones prometidas y efectuadas R\$100)	-0,56* (0,0027)
Electorado principal del PT (miembros como porcentaje del electorado)	2,17** (0,26)
Constante	40,70*** (0,67)

Estadística del test de White 10,04 p-valor 0,074

Cook Weisberg Chi2 6,42, p-valor ,011 / R2 = 0,10

\* <= 0,10

\*\* <= 0,05 nivel

\*\*\* <= 0,001 nivel

31 Como lo destacáramos arriba, el proceso de PP ha mejorado el planeamiento, y los proyectos no han sido cancelados a una velocidad ni remotamente cercana a la de gobiernos anteriores. Sin duda la apertura del PP torna particularmente vergonzoso para un gobierno el dar marcha atrás con promesas a los electores o proveedores de servicios. De todos modos, nos enfocamos solamente en los desembolsos.

32 Los pocos valores negativos, de los cuales hubo 54, indican que algunas municipalidades recibieron apenas más que lo que se les había prometido porque los costos de los proyectos habían sido subestimados.

En términos de apoyo electoral, el PP parece haber causado más daño que beneficios para el PT en Rio Grande do Sul. Sin embargo, la Tabla 1 también sugiere que si la situación fiscal hubiera permitido más inversiones, los resultados podrían haber sido diferentes. En Porto Alegre, por ejemplo, el éxito del PP y aprobación pública de la administración municipal del PT sólo ocurrieron luego de que la administración lograra superar problemas fiscales inicialmente muy serios<sup>33</sup>. A nivel municipal, la administración de Dutra se benefició con la Constitución de 1988, que asignaba más recursos y más autonomía a los gobiernos de las ciudades. Tanto las transferencias como los propios ingresos aumentaron cuando el Consejo de la Ciudad aprobó varias modificaciones y agregados a las leyes de impuestos de Porto Alegre (Goldfrank, 2003: 37-38). Los gobiernos estaduais se beneficiaron menos de la nueva institución y los acuerdos de coparticipación de ingresos (Samuels, 2004: 89), y durante la administración de Dutra la oposición en la Asamblea Estadual se negó a apoyar todos los cambios a la estructura tributaria propuestos por el ejecutivo (Faria, 2003). La conclusión que uno podría sacar de estas comparaciones es que implementar el PP es estratégicamente sabio bajo ciertas condiciones, particularmente cuando el gobierno tiene ingresos suficientes para cumplir sus promesas de inversión.

Esta parece ser la conclusión a la que ha llegado la administración nacional del PT. A pesar de apoyar (débilmente) el PP en su plataforma e incluir a Dutra y Genro en su gabinete, Lula no ha implementado el PP como en Porto Alegre o Rio Grande do Sul. En el esfuerzo de su administración por mantener la estabilidad económica, el objetivo fiscal primario ha sido alcanzar superávits anuales en el presupuesto del 4,25% del producto bruto nacional (que está por arriba del 3,75% negociado con el Fondo Monetario Internacional). Este superávit deja escaso margen para nuevas inversiones del gobierno<sup>34</sup>. La administración nacional del PT ha hecho esfuerzos en pos de una elaboración de políticas más participativa, incluyendo un consejo de desarrollo nacional y un proceso de consulta para el presupuesto multi-anual, pero estos esfuerzos se asemejan más al corporativismo estilo europeo y el proyecto COREDES, respectivamente, que al PP. De los 90 miembros del consejo para el desarrollo diseñado por el ejecutivo (Conselho de Desenvolvimento Econômico e

---

33 Virtualmente todos los recuentos de la exitosa experiencia de Porto Alegre con el PP acuerdan en este punto.

34 Al mismo tiempo, sin embargo, en una alianza con el gobierno de Nestor Kirchner en Argentina, Lula ha llamado al FMI a dejar las cifras correspondientes a las inversiones fuera del cálculo del superávit.



Social, liderado hasta hace poco por Genro), 41 son representantes de empresas, 13 son sindicalistas de comercio, y el resto proviene de diversas áreas de la sociedad civil (ver Fleury, 2003: 6). El proceso de consulta sobre el presupuesto multi-anual (Plano Plurianual 2004-2007, o PPA) implicó reuniones entre funcionarios nacionales y miembros de 70 ONGs –nuevamente elegidas por el ejecutivo– en cada uno de los 27 estados de Brasil (ver Ricci, 2003).

Ninguna de estas nuevas instituciones está abierta al público, y ninguna permite a los participantes tomar decisiones reales acerca de los recursos del gobierno. De hecho, las ONGs participantes han cuestionado la efectividad incluso de su capacidad como consejeros. Tanto la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG) e Inter-Redes (una red de redes de ONGs), que habían ayudado a organizar la consulta del PPA, publicaron críticas bastante irrecusables de los resultados aunque reconocieran la novedad de la iniciativa del gobierno<sup>35</sup>. La ONG Cidade, con base en Porto Alegre, criticó la consulta del PPA por su incapacidad para incluir a la población general y acusó al gobierno de usar la crisis económica como una excusa para no crear un proceso de PP a nivel nacional (Cidade, 2003: 5).

En suma, la administración nacional del PT parece haber aprendido dos lecciones de las experiencias del partido con la construcción institucional competitiva en Rio Grande do Sul. Una es que el PP no puede ser implementado hasta tanto no pueda garantizarse un alto nivel de inversiones gubernamentales. La otra es que los procesos de elaboración de políticas vinculados al ejecutivo, como el PP, provocan confrontaciones con la oposición, particularmente en la legislatura. El mensaje de campaña de Lula (“paz y amor”) y estilo consensual de gobierno, buscando una mayoría congresional a cualquier costo, son lo opuesto de la atmósfera polarizada que caracteriza a Rio Grande do Sul bajo Dutra.

Este artículo ha argumentado que el PP es parte de la estrategia de construcción institucional del PT en una arena partidaria competitiva. En Porto Alegre, la creación del PP fue en parte una respuesta a las demandas del movimiento social, pero su diseño mostró claros indicios de objetivos partidarios de debilitar la legislatura y ganar nuevos electorados. En Rio Grande do Sul, la naturaleza competitiva del PP se volvió más evidente, estimulando la confrontación directa entre el ejecutivo del PT y la legislatura dominada por la oposición. La ausencia de PP bajo el gobierno nacional del PT también sugiere que la competencia partidaria

---

35 Ver <<http://www.abong.org.br>> para evaluaciones de ABONG (declaración final del seminario organizado por ABONG los días 13 y 14 de abril en Rio de Janeiro) e Inter-Redes (“PPA e a construção coletiva da participação social”).

juega un importante rol. Si el PP se tratara sólo de profundizar la democracia, energizar a la sociedad civil, o expandir la responsabilidad en la gestión, el nuevo gobierno del PT en Brasil ya lo hubiera implementado a esta altura. Después de todo, una gran mayoría de gobernadores del PT a nivel municipal y estadual lo han intentado. Sin embargo, la administración de Lula ha logrado construir una tenue mayoría en el congreso nacional y podría ver el trabajo con el congreso como una opción mejor que ir y venir por la legislatura y enemistarse con ella en nombre del PP. Si esta ruta de confiar en las instituciones representativas tradicionales de hecho ha de resultar en la aplicación exitosa de las políticas históricamente progresistas del PT, está por verse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca 1996 "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil" in *Latin American Perspectives*, Issue 91, 23.
- Abers, Rebecca Neaera 2000 *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner).
- Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolf and Stein, Ernesto 1996 *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. NBER Working Paper Series (Cambridge: NBER).
- Amostra 1996 "Avaliação da Administração Municipal de Porto Alegre", Porto Alegre, dezembro, mimeo.
- Avritzer, Leonardo 2002 *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Baierle, Sérgio 1992 "Um Novo Princípio Ético-Político: Prática Social e Sujeito nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre nos Anos 80". MA Thesis, Campinas, State University of Campinas, mimeo.
- Baierle, Sérgio 1998 "The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements" in Alvarez, Sonia; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo (eds.) *Cultures of Politics / Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Baiocchi, Gianpaolo 2001 "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory" in *Politics & Society*, 29, 1.
- Baiocchi, Gianpaolo (ed.) 2003 *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil* (London: Zed Books).
- Baiocchi, Gianpaolo 2004 (*forthcoming*) "Porto Alegre: The Dynamism of the Unorganized" in Chavez, Daniel and Goldfrank, Benjamin

- (eds.) *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America* (London: Latin America Bureau).
- Bandeira, Pedro 1999 *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto Para Discussão No 630 (Brasília: IPEA).
- Bates, Robert H.; Greif, Avner; Levi, Margaret and Rosenthal, Jean-Laurent 1998 *Analytic Narratives* (Princeton: Princeton University Press).
- Cabannes, Yves 2004 "Participatory Budgeting: a significant contribution to participatory democracy" in *Environment & Urbanization*, 16, 1.
- Cassen, Bernard 1998 "Participative Democracy in Porto Alegre" in *Le Monde Diplomatique*, October.
- Cheibub, Jose A.; Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando 2002 "Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress". Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, mimeo.
- CIDADE 1996 "Os vereadores de Porto Alegre e o Orçamento Participativo", Porto Alegre, mimeo.
- CIDADE 1999 *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa, eo que pensa do processo* (Porto Alegre: PMPA).
- Dacanal, José 1999 "A Nova Classe no Poder" em Dacanal, José e Weber, João A *Nova Classe: O Governo do PT no Rio Grande do Sul* (Porto Alegre: Novo Século).
- Ertman, Thomas 1997 *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda 1985 *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Faria, Cláudia Feres 2003 "O conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS" em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Fedozzi, Luciano 1996 "Do Patrimonialismo à Cidadania - participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre". M.A. Thesis, Porto Alegre, Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial, FASE, IPPUR).
- Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando 1999 *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (São Paulo: Fundação Getulio Vargas).
- Fleury, Sonia 2003 "Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo

- Lula". Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Panamá, October 28-31, mimeo.
- Geddes, Barbara 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Giacomoni, James 1993 "A Comunidade como Instância Executora do Planejamento: O Caso do 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre". MA Thesis, Porto Alegre, Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Gintis, Herbert 2000 *Game Theory Evolving: A Problem-Centered Introduction to Modeling Strategic Interaction* (Princeton: Princeton University Press).
- Giusti Tavares, José Antônio 1997 "Rio Grande do Sul: O sistema partidário eleitoral e parlamentar" em Olavo Brasil de Lima Júnior (ed.) *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências – 1982-94* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas).
- Giusti Tavares, José Antônio 2000 *Totalitarismo Tardio: o Caso do PT* (Porto Alegre: Mercado Aberto).
- Goldfrank, Benjamin 2002 "Urban Experiments in Citizen Participation: Deepening Democracy in Latin America". Ph.D Thesis, Berkeley: University of California, mimeo.
- Goldfrank, Benjamin 2003 "Making Participation Work in Porto Alegre" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Goldfrank, Benjamin and Schneider, Aaron 2003 "Restraining the Revolution or Deepening Democracy? The Workers' Party in Rio Grande do Sul" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Gomes, Angela Quintanilha; Assis Brasil Olegário Filho; Brunet, Luciano; Pozzobon, Regina Maria; Ignácio Amaro, Vera Regina e Baierle, Sérgio 2003 *Quem é o Público do Orçamento Participativo 2002* (Porto Alegre: Cidade).
- Hochstetler, Kathryn 2000 "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy" in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Kingstone, Peter 2000 "Muddling Through Gridlock: Economic Policy Performance, Business Responses, and Democratic Sustainability" in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Knight, Jack 1992 *Institutions and Social Conflict* (New York: Cambridge University Press).
- Lamounier, Bolivar e Meneguello, Rachel 1986 *Partidos Políticos e Consolidação Democrática no Caso Brasileiro* (São Paulo).

- Lesbaupin, Ivo 2000 *Poder Local e Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Lorenzoni, Onyx 2000 *Os 500 dias do PT no governo, são outros 500* (Porto Alegre: Sulina).
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy 1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Marquetti, Adalmir 2003 "Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre" em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Marquez, J. Luis 1998 *Rio Grande do Sul: A Vitória da Esquerda* (Petrópolis: Vozes).
- Melo, Marcus André 2002 *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório* (Rio de Janeiro: Revan).
- Navarro, Zander 1997 "Uma Análise do Orçamento Participativo: Sua Implantação e Desenvolvimento" em Genro, Tarso (ed.) *Porto da Cidadania: A Esquerda no Governo de Porto Alegre* (Porto Alegre: Artes e Ofícios).
- Noll, Maria Izabel e Trindade, Hégio 1995 *Estatísticas Eleitorais Comparativas do Rio Grande do Sul: 1945-1994* (Porto Alegre: Editora da Universidade e Estado do Rio Grande do Sul Assembléia Legislativa).
- North, Douglas C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nylen, William 2000 "Contributions of the Workers' Party to the Consolidation of Democracy in Brazil" in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Nylen, William 2003a *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil* (New York: Palgrave Macmillan).
- Nylen, William 2003b "An Enduring Legacy? Popular Participation in the Aftermath of the Participatory Budgets in João Monlevade and Betim" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Nylen, William 2002 "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil" in *Comparative Politics*, January.
- Prates Coelho, Magda 1996 "Urban Governance in Brazil" in McCarney, Patricia (ed.) *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa* (Toronto: Centre for Urban and Community Studies).
- Rhodes, Sybil 2003 "Progressive Pragmatism as a Governance Model: An In-Depth Look at Porto Alegre, Brazil, 1989-2000" in Eckstein, Susan and Wickham-Crowley, Timothy (eds.) *What Justice? Whose*

- Justice? Fighting for Fairness in Latin America* (Berkeley/Los Angeles/London: University of California).
- Ricci, Rudá 2003 "O Plano Plurianual Federal: a outra face do Governo Lula" em *Revista Espaço Acadêmico*, Year 3, No. 26, July.
- Rosenfield, Denis 2002 *PT na Encruzilhada: Social-Democracia, Demagogia ou Revolução* (Porto Alegre: Leitura XXI).
- Sader, Emir 2003 "Porto Alegre, até logo!" em *Zero Hora*, January 28.
- Samuels, David 2003 "Fiscal Straightjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil 1995-2002" in *Journal of Latin American Studies*, 35.
- Samuels, David 2004 "The Political Logic of Decentralization in Brazil" in Montero, Alfred and Samuels, David (eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame).
- Schattschneider, E. E. 1960 *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Rinehard and Wilson).
- Schick, Allen 1969 "Systems Politics and Systems Budgeting" in *Public Administration Review*, 29.
- Schick, Allen 1995 *The Federal Budget: Politics, Policy, Process* (Washington DC: Brookings Institute Press).
- Schmidt, David Luis 1994 "A 'Desodiotização' da Cidadania: A Formação do Cidadão Para a Coisa Pública, através da sua Participação no Processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre entre 1989 e 1992". M.A. Thesis, Porto Alegre: Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Silva, Marcelo Kunrath 2003 "Participation by Design: The Experiences of Alvorada and Gravataí, Rio Grande do Sul, Brazil" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Sousa Santos, Boaventura de 1998 "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy" in *Politics & Society*, 26, 4.
- Souza, Celina 2001 "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions" in *Environment and Urbanisation*, 13, 1.
- Souza, Ubiratan de 2000 "Orçamento Participativo – Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul", mimeo.
- Tavares, Ricardo 1995 "The PT Experience in Porto Alegre" in *NACLA Report on the Americas*, 29.
- Thelen, Kathleen 2003 "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis" in Mahoney, James and Reuschemeyer, Dietrich (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tilly, Charles 1992 *Coercion, Capital and European States* (Oxford: Blackwell Books).
- Tribunal de Contas. Various Years. *Parecer Prévio* (Porto Alegre: Government of Rio Grande do Sul).

Tsebelis, George 1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley: University of California Press).

*Veja* 2001, December 3.

*Veja* 2002, October 30.

Wildavsky, Aaron 1964 *The Politics of the Budget Process* (Boston: Little Brown).

## WEBSITES CONSULTADOS

<[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=2737](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=2737)>.

<<http://www.tre-rs.gov.br>>.

<[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca\\_virtual/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp)>.

<[http://www.fee.tche.br/PIB\\_2002/grafico.htm](http://www.fee.tche.br/PIB_2002/grafico.htm)>.

<<http://www.rolim.com.br/2002/index.php>>.